Auszug

Zur Auslegung des Artikels 13 der Reichsverfassung und zum Verhältnis dieser Vorschrift zu Artikel 19 der Reichsverfassung

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Philipps-Universität
zu Marburg

Verfertigt von Referendar
Herbert Sommerfeldt aus Berlin

BERLIN 1922

Während nach Art. 76 der Verfassung des deutschen Kaiserreichs die Erledigung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Bundesstaates und von Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Natur zwischen zwei Bundesstaaten dem Bundesrat übertragen war, lag die Entscheidung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Bundesstaate nur insoweit dem Bundesrat ob, als es sich um ein Gebiet handelte, auf dem dem Reiche ein Aufsichtsrecht gegenüber den Bundesstaaten zustand. (Art. 4 der alten R. V.) Die Entscheidung erfolgte letzten Endes nach Zweckmäßigkeitsgründen und hatte nur die Wirkung, daß der Landesherr bezw. die Zentralregierung über die Unzulässigkeit der von ihnen erlassenen Norm aufgeklärt wurden und zur Nichtigkeitserklärung angehalten werden konnten. Soweit aber die streitige Frage nicht dem Aufsichtsrecht des Reiches unterlag oder der Bundesrat aus politischen Gründen die Beschlußfassung darüber ablehnte, war nur eine Entscheidung durch die ordentlichen Gerichte möglich, also eine Entscheidung der allgemeinen Frage auf dem Umwege der Entscheidung eines Einzelfalles.

War dieser Rechtszustand schon im Kaiserreich unzulänglich, so mußte er bei der großen Stärkung, die die Stellung des Reiches gegenüber den Ländern in der Verfassung vom 11. August 1919 erfahren hat, unerträglich werden. Die Verfassung enthält mit Rücksicht darauf eine Reihe von Bestimmungen, die eine objektive Entscheidung der sich ergebenden Streitigkeiten gewährleisten sollen. Die Gestaltung der Dinge im einzelnen zu erkennen und klarzustellen, ist die Aufgabe der Arbeit.

Vornehmlich ist es Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung, der in diesem Zusammenhang zu untersuchen ist. Er bestimmt, daß über Zweifel und Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, auf Antrag der zuständigen Reichs- oder Landeszentralbehörde ein oberster Gerichtshof entscheidet. Dieser Gerichtshof ist nach dem Ausführungsgesetz zu Art. 13 Abs. 2 R.V. vom 8. April 1920 das Reichsgericht.

Unter Reichsrecht ist nicht nur das geschriebene Recht zu verstehen, sondern die Gesamtheit aller Normen des Reiches, Gesetzes- wie Gewohnheitsrecht. Ebenso ist auch mit dem scheinbar engeren Ausdruck „landesrechtliche Vorschrift“ offenbar jede landesrechtliche Norm gemeint, denn eine Beschränkung des Anwendungsbereiches widerspräche dem Sinn und Zweck der Vorschrift.

Bei wem die Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten

auftauchen, ist gleichgültig. Nicht etwa sind nur die Zweifel von Behörden beachtlich, sondern es entspricht gerade dem Sinne des Art. 13 Abs. 2, daß jeder Zweifel ausreichen kann, um die zuständige Zentralbehörde zur Stellung des Antrages zu bestimmen. Hierfür spricht auch der klare, uneingeschränkte Wortlaut des Artikels.

Ferner sind unter „Zweifel und Meinungsverschiedenheiten" keineswegs nur abstrakte Rechtsfragen zu begreifen, sondern auch konkrete Streitigkeiten. Allerdings entscheidet der oberste Gerichtshof nicht über den Einzelfall, sondern über die allgemeine Frage, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist oder nicht, wohl aber kann die zuständige Zentralbehörde auch den Einzelfall zum Anlaß nehmen, auf die Entscheidung anzutragen, ja, dies wird sogar die Regel bilden. Wann die Zentralbehörde die Zweifel und Meinungsverschiedenheiten für ausreichend erachtet, ihrerseits den Antrag auf Entscheidung durch den obersten Gerichtshof zu stellen, ist in ihr pflichtmäßiges Ermessen gestellt.

Der Begriff der Zentralbehörden bestimmt sich nach der Verfassung des Staates, dem sie angehören. Allgemein kann man sagen, daß Zentralbehörden diejenigen Behörden sind, denen für das Gebiet des ganzen Gemeinwesens ein Aufsichtsrecht über die ihnen untergeordneten Behörden und die Befugnis zusteht, deren Entscheidungen letztinstanzlich abzuändern. Hiernach sind Zentralbehörden die

Ministerien, nicht aber die Gerichte, die keine Behörden im technischen Sinne sind, noch auch der Reichspräsident, der Reichstag und Reichsrat. Die Zuständigkeit muß sachlich und — was nur für die Landeszentralbehörden gilt — örtlich begründet sein.

Als oberster Gerichtshof ist durch das Ausführungsgesetz zu Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung vom 8. April 1920 das Reichsgericht bestimmt. Es ist für die Entscheidung aller Fälle zuständig, nur über die Frage, ob eine landesrechtliche Steuervorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, entscheidet nach § 6 des Landessteuergesetzes vom 30. März 1920 der Reichsfinanzhof. Das Verfahren vor diesem und die Rechtswirkung seines Beschlusses sind jedoch die gleichen wie beim Reichsgericht.

Der Charakter des Verfahrens und der Entscheidung bestimmt sich nach dem erwähnten Ausführungsgesetz. Der Antrag ist schriftlich dem Reichsgerichtspräsidenten einzureichen. Der von diesem berufene Senat entscheidet — wenn es eine Partei beantragt oder es nach dem Ermessen des Gerichts notwendig ist, nach mündlicher Verhandlung — durch Beschluß. Das Verfahren ist im einzelnen dem Verwaltungsstreitverfahren nachgebildet, wie es im preußischen Landesverwaltungsgesetz von 1883 geregelt ist. Obwohl man naturgemäß von einer analogen Anwendung der dort aufgestellten Normen nicht sprechen darf, sind doch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des

Verwaltungsprozesses geeignet, Anwendung zu finden, auch wenn sie im Gesetz nicht besonders angeführt sind, so vor allem das Prinzip der Öffentlichkeit, des „Ne eat iudex ultra petita partium“ und der Verhandlungsmaxime.

Die Rechtswirkung der Entscheidung ist durch § 4 des Ausführungsgesetzes dahin bestimmt, daß der Beschluß Gesetzeskraft hat. Dies bedeutet sowohl formelle wie materielle Gesetzeskraft. Die formelle ergibt sich schon aus der Überlegung, daß die formelle Rechtskraft, deren der Beschluß unzweifelhaft fähig ist, sachlich in diesem Falle mit der formellen Gesetzeskraft gleichbedeutend ist, da die Entscheidung inter omnes wirkt und eine Wiederaufnahme des Verfahrens nicht zulässig ist. Hieraus folgt, daß die Gesetzeskraft mit der Entscheidung, nicht erst mit der Verkündigung im Reichsgesetzblatt eintritt. Die materielle Gesetzeskraft bewirkt, daß die mit dem Reichsrecht für nichtvereinbar erklärte landesrechtliche Vorschrift aufhört, verbindlich zu sein.

Die Ungültigkeit eines Reichsgesetzes kann durch das Reichsgericht nicht festgestellt werden. Es ist dies keine Frage, die sich für unseren Fall aus Art. 13 Abs. 2 selbst beantworten läßt, denn das Gericht hat über die Gültigkeit des gescholtenen Reichsgesetzes nicht zu befinden, sondern nur festzustellen, ob ein Landesrechtssatz mit der Gesamtheit des Reichsrechts vereinbar ist. Vielmehr ist die Beantwortung dieser Frage nur nach allgemeinen

Gesichtspunkten möglich. Wegen des Gewaltenteilungsprinzips, das auch unser Recht beherrscht, ist sie zu verneinen; solange der Gesetzgeber nicht ausdrücklich anderes bestimmt, wie hier bezüglich des Landesrechts, ist ein richterliches Prüfungsrecht des Gesetzes als des höchsten Staatswillens, ausgeschlossen (Arndt).

Die Entscheidung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 ist demnach ein mit formeller und materieller Gesetzeskraft ausgestatteter, in Form einer gerichtlichen Entscheidung ergehender staatlicher Willensakt (Lassar).

Demgegenüber stellt Art. 19 R. V. in seinem hier interessierenden Teile nur eine subsidiäre Vorschrift dar. Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und einem Lande sollen durch den Staatsgerichtshof entschieden werden, sofern kein anderes Gericht zu ihrer Erledigung zuständig ist. Es handelt sich nicht um eine Bestimmung, die einen Gegensatz zu Art. 13 Abs. 2 bildet, etwa so, daß danach konkrete Streitigkeiten entschieden werden sollten, nach Art. 13 Abs. 2 nur abstrakte Rechtsfragen, vielmehr ist dem Art. 19 durch Art. 13 Abs. 2 seine praktische Bedeutung fast ganz entzogen. Soweit es sich nicht um Zweifel über die Gültigkeit selbständiger gesetzlicher Vorschriften der Länder handelt, sondern um Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervortreten, entscheidet über Meinungsverschiedenheiten gemäß Art. 15 Abs. 3 R. V. der Staatsgerichtshof. Art. 13

Abs. 2 und Art. 15 Abs. 3 stehen demnach zu Art. 19 im Verhältnis von leges speciales zur lex generalis, doch geht einmal der Inhalt des Art. 13 Abs. 2 deshalb darüber hinaus, weil nach ihm auch über Zweifel und Meinungsverschiedenheiten entschieden werden kann, die nicht zu Streitigkeiten gediehen sind, andrerseits ist Art. 13 Abs. 2 auch lex spezialis zu Art. 15 Abs. 3, sofern nämlich Normen über ein Gebiet in Frage kommen, das dem Aufsichtsrecht des Reiches unterliegt. Soweit es sich heute übersehen läßt, hat hiernach Art. 19 bezüglich des Verhältnisses zwischen dem Reiche und den Ländern nur programmatische Bedeutung, und es ist kein Zufall, daß eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes auf Grund des Art. 19 über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen dem Reiche und einem Lande bisher nicht ergangen ist.